

Обновление городов по переходным путям: инструменты государства и размышления о справедливости

Пэн Шанни

Аннотация

В данной статье анализируются практики десятилетнего обновления района Х в Шанхае с акцентом на переходные пути как новый подход к урбанистическому обновлению. Опираясь на теоретический контекст и исследовательскую основу инструментов государственного управления, в ней описываются механизмы применения типичных государственных инструментов на практике и проводится обобщённая оценка их практического эффекта и влияния по трём параметрам: эффективность, соотношение выгод и управляемость. Кроме того, опираясь на теорию равенства, в статье анализируется справедливость переходных механизмов на трёх уровнях с целью предоставления рекомендаций по совершенствованию политики и разработке инструментов для обновления городских территорий в различных регионах.

Результаты показывают, что в процессе обновления городской зоны Н комплексное применение государственных инструментов позволило эффективно реализовать политику и планы на практике, достичь поставленных целей, снизить транзакционные издержки, стимулировать участников рынка и создать взаимовыгодную ситуацию для государственного и частного секторов, а также продемонстрировать высокую оперативность и управляемость. На макроуровне справедливость переходных механизмов хорошо воспринимается всеми заинтересованными сторонами. Однако на более детальном уровне в стандартизированном управлении ещё имеется пространство для улучшений. Для устранения внутреннего противоречия между тремя аспектами справедливости, которые трудно согласовать одновременно, в статье предлагается дополнительный подход к институциональному дизайну: установление базовой справедливости в качестве отправной точки, процедуральной справедливости — как основы и справедливости, основанной на принципах правосудия, — как механизма балансировки; при этом различные аспекты учитываются и приоритизируются в зависимости от коммерческих и социальных характеристик конкретных проектов.

Ключевые слова: обновление городской среды; переходные пути развития; инструменты государственной политики; справедливость; центральная зона Шанхая

По мере перехода китайской экономики в новую стадию развития обновление городов стало ключевой задачей для содействия развитию, основанному на акциях. В настоящее время внутреннее обновление городов сталкивается с рядом сложностей: необходимостью финансового балансирования [1], защитой общественных интересов [2] и обеспечением устойчивости государственного финансирования [3–4]. В то же время неопределённость рыночного развития привела к тому, что многофункциональное использование пространства и быстрые функциональные изменения стали нормой. Существующая система контроля использования земельных участков не обладает возможностью комбинированного соответствия функциональных целей использования и пространственных сегментов для трёхмерных пространственных ресурсов [5]; кроме того, новая норма «постоянных изменений» предъявляет более высокие требования к контролю за использованием земли и недвижимости. Планировочная система, изначально ориентированная на жёсткие ограничения, срочно нуждается в повышении своей эластичности и гибкости для быстрого реагирования на потребности социально-экономического развития [6].

На этом фоне различные регионы активно исследовали новые подходы и достигли определённых результатов в реализации соответствующих мер. Политики, такие как стандарты обновления и нормативные акты, принятые пилотными городами, в определённой степени отвечали на практическую потребность в корректировке функционального использования объектов [7]. В качестве примера можно привести Шанхай: Положение муниципалитета Шанхая о обновлении городской среды [8], принятое в 2021 году, предусматривает соответствующие меры; статья 40 гласит: «Для проектов, расположенных в зонах обновления, такие показатели, как характер использования земли, коэффициент застройки и высота зданий, могут оптимизироваться в соответствии с планом при условии защиты общественных интересов и достижения целей обновления». Статья 45 предусматривает, что «здания, отнесённые к категории объектов, подлежащих сохранению в рамках плана, при условии совместимости с запланированным характером использования земли могут использоваться после оптимизации функционального назначения и вправе быть законно изменены по цели использования». В следующем году Положение о реализации Плана обновления городской среды и управления земельными ресурсами города Шанхая (пилотная версия) [9] дополнительно уточнил и расширил положения настоящих Положений, не только определяя диапазон регулируемого характера использования земель, но и дополняя положения о том, что «при поэтапном обновлении показатели могут также устанавливаться с учетом обоснованности планирования после консультаций между районным народным правительством и исполнительным органом в отношении условий землепользования, экономической ситуации, инвестиций, строительства и других факторов». Окружные народные правительства могут разрабатывать соответствующие правила консультирования. Указанные положения отражают изменяющийся курс политики планирования обновления городских территорий в сторону повышения коммуникативности и адаптивности механизмов регулирования использования земельных участков.

Однако улучшения существующих политик обновления остаются незавершёнными. Во-первых, действующие политики по-прежнему не обладают достаточной динамической адаптивностью в пространственных функциях. Хотя правила обновления и нормативы реализации служат основой для корректировки характера использования земли [10], в рамках традиционных процедур — таких как пересмотр планирования, приобретение и хранение земельных участков или дополнительные платежи за землю — изменение способа использования земли по-прежнему сопряжено с значительными затратами как времени, так и ресурсов [11], что может привести к тому, что значительная часть существующих земельных участков низкого качества останется недостаточно использованной в течение длительного периода. Таким образом, в условиях действующей политики более локализованные и гибкие «переходные» решения по использованию земель сохраняют значительную дополнительную ценность. Во-вторых, существующие политические меры по-прежнему сталкиваются с трудностями при реализации — в частности, с препятствиями в получении государственного одобрения и с барьерами для привлечения капитала [12]. Политики обновления разрабатываются с высоты центральных органов власти, чётко формулируя ключевые цели — такие как «стимулирование промышленных импортов» и «поощрение самостоятельного обновления со стороны первоначальных владельцев недвижимости». Однако эти цели не реализуются «естественным образом»; для этого необходим один или несколько путей перехода от политических идеалов к реальным условиям, а также соответствующие институциональные механизмы. Эти пути реализации и институциональные модели формируются в результате бесчисленных

локальных исследований практики, проводимых снизу вверх; после многократной корректировки и усовершенствования они предоставляют достоверную обратную связь от местного уровня и предложения по оптимизации для принятия политических решений сверху вниз. В этом смысле исследования путей реализации местных практик имеют неотъемлемое практическое значение.

В связи с этим в данной статье в качестве эмпирического случая рассматриваются практики обновления в районе X Шанхая; акцент сместился с традиционных подходов к управлению планированием на более гибкие переходные решения и пути их реализации. В ходе практического анализа следует определить: достигли ли политики и инструменты переходных механизмов поставленных целей; каковы их затраты, преимущества и реальное влияние; а также насколько они адекватно отражают и обеспечивают справедливость и интересы общественности. Своевременный анализ и оценка реализации стратегических подходов и государственных инструментов имеют решающее значение для обеспечения их эффективности и адаптивности, а также для содействия устойчивому развитию городского обновления. Будучи одним из первых центральных городских районов мегаполиса, перешедших на этап развития на основе комплексного подхода, район X активно изучал и совершенствовал практики переходных моделей на протяжении десяти лет процесса обновления. В данной статье рассматриваются переходные пути как новая подхода к практике обновления, при этом используется теоретическая модель государственных инструментов для описания и объяснения механизмов применения типичных инструментов на практике, а также для анализа результатов в их реализации. Одновременно, опираясь на подход теории справедливости, исследование анализирует справедливость переходных механизмов с целью предоставления рекомендаций по совершенствованию политики и разработке инструментов для обновления городских территорий в различных регионах.

1 Определение «транзиционных путей»

1.1 Концепция и функции переходных путей

«Переходные пути», рассматриваемые в данной статье, представляют собой стратегии перехода к изменению использования земель и недвижимости в ходе обновления городских территорий — полностью или частично — с применением нетрадиционных методов. Эти пути не основаны на комплексных корректировках градостроительного планирования, дополнительных платежах за землю или других формальных процедурах; вместо этого они используют более гибкие подходы для адаптации и направления изменений в использовании земли. Такие механизмы позволяют городским пространственным планировкам быстро реагировать на социально-экономические изменения, предлагая временные или краткосрочные решения в использовании земли для удовлетворения насущных потребностей или эффективного использования недостаточно задействованных ресурсов, тем самым предотвращая колоссальные потери, возникающие из-за бесконечного заброшенности земельных и имущественных ресурсов в условиях «процедурного застоя».

1.2 «Переходный» не эквивалентен «неформальному»

Несомненно, переходные механизмы все еще находятся на начальном этапе; их практика постоянно корректируется по мере адаптации к новой парадигме развития, а применение соответствующих государственных инструментов обычно проявляется в виде временных решений в ходе динамического процесса адаптации. На начальных этапах это может привести к множеству проблем в стандартизированном управлении — таким как неоднозначность правил и конфликты интересов; поэтому на практике необходимо тщательно учитывать долгос

рочную эффективность и справедливость. Однако следует подчеркнуть, что описываемый здесь «переходный» характер не эквивалентен «неформальному». Под «переходом» понимается не неформальный переход, лишённый законности, а временный функциональный переход в процессе применения. Фактически все переходные механизмы, рассматриваемые в данной статье, основаны на обоснованных политических принципах и имеют процессы управления, которые постепенно стандартизируются. При условии стандартизированного управления такие механизмы не обязательно приводят к увеличению несправедливости или созданию возможностей для поиска выгоды за счёт незаконных действий. В некоторых случаях они могут даже способствовать формированию пространств, ранее использовавшихся неформально или нерегулярно по различным историческим причинам, под полным контролем на всех этапах их жизненного цикла.

1.3 «Путь» от политических идеалов к реальности

Как уже отмечалось выше, политические идеалы и намерения не реализуются автоматически при выпуске новых политических документов. Напротив, в новых условиях политики каждый этап процедуры — от инициирования проекта до его утверждения и реализации — требует постоянного выявления проблем и узких мест [13], а также разработки и интеграции эффективных «паттернов развития». При практическом изучении переходных моделей городского обновления были выбраны различные инструменты государственного регулирования и внедрены в практику. Ряд государственных инструментов обеспечил связь между целями политики и реализацией проектов. Эти инструменты носят разнообразный характер: помимо регуляторных мер, характерных для сферы планирования — включая пространственное планирование и законодательные инструменты, такие как комплексные городские планы, детальные планы, а также нормативные акты и политические меры по обновлению городской среды — часто применяются также организационные и экономические инструменты. Эффективное сочетание и согласованное использование различных инструментов является ключевым фактором для достижения целей урбанистического обновления.

2 Теоретические подходы

2.1 Теория государственных инструментов

Государственные инструменты (governmental tools), также известные как инструменты государственной политики или управленческие средства, в первую очередь направлены на то, как политические намерения и идеалы преобразуются в реальность политики [14]. Нидерландская комиссия Гикерк [15] в своём исследовательском отчёте отметила, что недостаток знаний о таких инструментах является одной из основных причин неудач реализации политических мер — именно отсюда и произошло исследование государственных инструментов.

Классификация государственных инструментов часто основывается на их характеристиках. Например, американские политологи Шаттшнайдер (E.E. Schattschneider), Дал (R. A. Dahl) и Линдблом (C.E. Lindblom) в целом делили государственные инструменты на регуляторные и нерегуляторные категории; американский специалист по государственной политике Саламон дополнил эту классификацию инструментами расходования и инструментами, не связанными с расходованием [14]. Немецкий исследователь Ведунг [16] выделил три основных типа инструментов, которые правительства используют для достижения своих политических целей: организационные инструменты, регуляторные инструменты и экономические инструменты. К ним относятся следующие инструменты: организационные инструменты — это прямое управление или контроль правительства над определёнными органами и предприятиями с целью достижения политических целей; регулирующие инструменты — разработка и применение

ние правительством законов, нормативных актов, правил и директив для ограничения и на правления поведения граждан, предприятий и общественных организаций; экономические инструменты — использование правительством экономических мер для стимулирования и ли ограничения конкретного поведения.

В данном исследовании применяется метод классификации Ведунга, согласно которому инструменты государственного регулирования, обычно используемые при реализации переходных подходов к обновлению городской среды, делятся на регуляторные, организационные и экономические инструменты; также описываются и объясняются их соответствующие механизмы действия.

2.2 Теория равенства интересов

Теория справедливости была предложена психологом Адамсом [17] в 1963 году. Адамс сосредоточился на восприятии людьми распределения ресурсов и вознаграждений, подчеркнул в соотношении вложений и результатов и его сравнение с другими принципами — а именно: «больше труда — больше оплаты» — что и представляет собой самую раннюю и базовую форму формулировки концепции справедливости.

В 1970-х годах Тибо и его коллеги [18] начали изучать, как люди воспринимают справедливость правовых процедур и процессов принятия решений. Они установили, что такие аспекты процесса принятия решений, как прозрачность, последовательность и участие граждан, играют ключевую роль в формировании их восприятия справедливости, и на этой основе предложили теорию процедурной справедливости.

В 1971 году Роулз [19] в своей работе «Теория справедливости» предложил концепцию «справедливости как равенства», стремясь определить, как социальные институты должны распределять права и обязанности на справедливой и равноправной основе. Он утверждал, что общество должно быть организовано таким образом, чтобы каждый человек, не зная своего собственного социального положения («завеса невежества»), считал это справедливым.

В литературе по вопросам равенства при обновлении городских территорий большинство исследований сосредоточены на «равенстве результатов» — например, на пространственном равенстве зелёных зон и транспортных объектов [20] или на влиянии обновления на местных жителей [21]; однако эти исследования не анализируют подходы к разработке политик и обновления. Несколько исследований изучали и оценивали механизмы распределения прироста стоимости земли и эффективность восстановления её рыночной стоимости в рамках практик обновления земельных участков — таких как дополнительные платежи за землю и взносы застройщиков [22]. Однако эти исследования остаются в рамках нормативной корректировки использования земли и пока не рассматривают переходные подходы, представляющие собой ещё один уровень гибкости. На основе трёх вышеупомянутых теорий справедливости в данной статье анализируется справедливость переходных механизмов в практике городского обновления с трёх уровней: базовая справедливость, процедурная справедливость и справедливость, основанная на принципах правосудия.

Район 3Н, Шанхай: Разработка государственных инструментов в условиях переходного периода

Район Х расположен в центральной городской зоне Шанхая. В период реализации XII пятилетнего плана район уже перешёл на этап развития, основанного на акционерной модели. За более чем десятилетний опыт обновления города район последовательно придерживался принципа «активного продвижения вперёд», внедряя и укрепляя ряд новаторских и пионерских политических инициатив, а также накопил богатый практический опыт и ценные ана

литические выводы. Что касается практического развития государственных инструментов, в выбор и применение таких инструментов в районе X отражают постепенно слоистый и взаимодействующий подход к их комплексному созданию (см. рисунок 1).

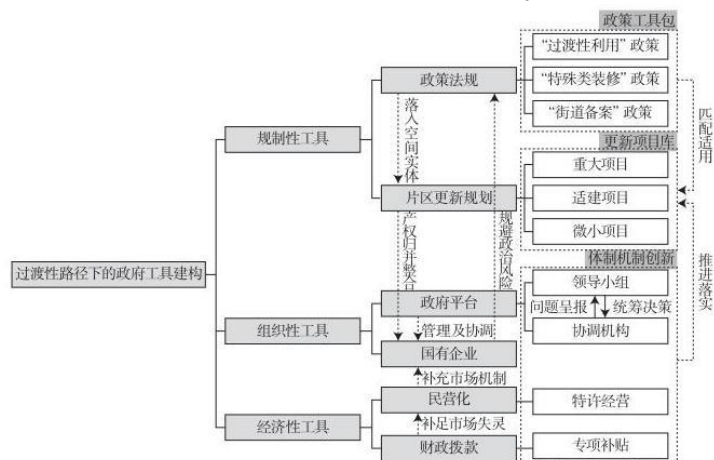


Рисунок 1: Разработка государственных инструментов в рамках переходных подходов

Рис. 1 Разработка государственных инструментов в рамках переходных подходов

3.1 Регулирующие инструменты: нормативные акты и планирование обновления районов

К инструментам регулирования относятся законы и директивы; кроме того, пространственное планирование является эффективным регуляторным инструментом.

3.1.1 Политические нормы

Политические нормативные акты, служащие правовой основой, представляют собой основное применение правительством регулирующих инструментов и ложатся в основу выбора переходных путей. На практике район X в основном выбрал следующие три политических направления в качестве основы для определения переходных путей.

(1) Политика «Переходное использование»

В апреле 2020 года Народное правительство города Шанхая приняло «Несколько мер по стимулированию эффективных инвестиций и стабилизации экономического развития в городе Шанхай» (Hu Fu Ban Gui [2020] № 3). В статье 11 «Ускорение обновления городской инфраструктуры» указано: «Оказывается поддержка использования существующих объектов недвижимости на выделенных земельных участках для создания новых форм и моделей бизнеса». Характер использования земли, правообладатель и тип прав могут оставаться неизменными в течение пятилетнего переходного периода» [23] (далее — «Статья 11»). Проекты, соответствующие этому положению, в течение указанного пятилетнего переходного периода могут использовать соответствующие объекты в целях, выходящих за рамки их первоначально предусмотренного назначения, при условии временного отказа от процедур изменения характера использования земли; такой режим называется «переходное использование».

(2) Политика «Оздобление специальных категорий»

В феврале 2020 года Шанхайская городская комиссия по жилищному и урбанистическому развитию издала «Меры по реализации управления проектами отделки и реконструкции зданий в Шанхае» (Hu Zhu Jian Gui Fan [2020] № 3, далее — «Документ № 3») [24], в котором упоминаются «проекты отделки специальной категории», определяемые как «различные работы по отделке и реконструкции, включающие изменения основных конструктивных и несущих систем, а также функциональную модификацию». Изменения в системе пожарной безопас

ости, модификации фасадов и другие мероприятия, которые могут повлиять на безопасность жизни и имущества граждан, а также на общественные интересы. Упоминание термина «функциональные корректировки» в данном документе определяет политический подход и основу для переходных изменений в функциональном использовании объектов недвижимости вне процедур изменения характера землепользования; их реализация осуществляется по категориям в соответствии с критериями пригодности строительных участков [25].

(3) Политика «Поддистриктного регистрации»

В июне 2012 года Генеральный офис Народного правительства города Шанхай направил Уведомление о руководящих положениях по дальнейшему совершенствованию системы управления строительными проектами в городе (Hu Fu Ban [2012] № 69, далее — «Документ № 69») [26], выданное совместно Комиссией по строительству и транспорту города Шанхая и пятью другими департаментами. В данном документе указано: «Для проектов, размеры которых ниже установленного порога, правительство каждого района (округа) может разработать специальные процедуры управления строительством». На основе Документа № 69 отдел управления строительством района X разработал дополнительные руководящие указания, в которых предусмотрено, что подрайоны (города) должны выступать в качестве местных органов управления строительными работами в пределах своего района. Ответственность лежит за комплексный контроль и управление безопасностью производства на строительных проектах с контрактной стоимостью менее 1 миллиона юаней (или площадью реконструкции менее 300 м², включая снос) [27]. Иными словами, маломасштабные проекты могут быть освобождены от необходимости подачи заявления на получение разрешения на строительство и могут быть зарегистрированы только на уровне районного (городского) управления — отсюда и аббревиатура «регистрация на уровне района». Процесс регистрации на уровне района в первую очередь направлен на обеспечение системы управления безопасностью. В рамках данного подхода некоторые небольшие проекты по частичному обновлению могут подвергаться функциональной оптимизации и временным изменениям в использовании земельных участков без необходимости прохождения процедур изменения характера использования земли.

3.1.2 Планирование обновления района

Общее планирование зон обновления за счёт целенаправленного приоритизации пространственных ресурсов по сути предусматривает комплексный подход к укреплению и интеграции сложных прав собственности, лежащих в основе этих ресурсов — это ключевой шаг на пути преобразования пространственной политики в реальные пространственные объекты. В качестве примера можно привести планирование обновления исторических районов в внутреннем кольце района Н: среди двух исторических районов, уже добившихся заметных результатов, план обновления района Y предусматривает интеграцию государственных магазинов и пунктов предоставления государственных услуг вдоль коридора обновления; план обновления района W определяет несколько объектов государственной собственности паркового типа вдоль этого коридора как ключевые точки прорыва. Оба плана обновления административных округов при выборе пространственных ресурсов отдавали предпочтение государственным активам, особенно тем, которые принадлежат районным органам власти; при этом приоритет предоставлялся государственным структурам — в частности, районным организациям — благодаря их более высокой степени соблюдения нормативных требований и лучшей контролируемости рисков в качестве правообладателей, что заложило основу для последующего применения организационных инструментов.

3.2 Организационные инструменты: государственные платформы и государственные предприятия

При наличии соответствующих регулирующих инструментов переходные пути обладают чёткой политической основой и направлением планирования; однако переход от документов и чертежей к фактическому внедрению требует неотъемлемой координации организационных механизмов.

3.2.1 *Руководящие группы и координирующие органы*

Транзиционные подходы к обновлению городов — это современная концепция; процессы управления в этом контексте неизбежно требуют адаптации и прорывов при постепенном разработании решений с нуля. Даже кажущиеся незначительными изменениями политики связаны с добавлением или корректировкой рабочих задач в различных ведомствах, что требует от соответствующих органов преодоления существующих зависимостей между процессами и согласованной работы для формирования новых механизмов взаимодействия. Однако при управлении проектами городского обновления из-за различий в функциях отделов и интересах заинтересованных сторон уровень участия и ориентация на стимулирование варьируются в зависимости от подразделения. Иногда управленческие органы, выступающие в роли поддерживающих, а не руководящих структур, несут значительно большие риски по сравнению с возможными выгодами для отделов при достижении прорывов и зачастую демонстрируют ограниченную готовность к инновациям.

На данном этапе в правительстве необходимы организационные инструменты для решения вопросов межведомственной координации. Методика округа Н заключалась в создании группы руководства по обновлению городской среды одновременно с учреждением специализированного координирующего органа по этому направлению. Группа руководства отвечает за общее принятие решений, а координирующий орган занимается практической реализацией мер. На начальных этапах планирования процесса обновления и реализации переходного пути постоянно возникали новые проблемы; координирующий орган выявлял трудности на местах, информировал руководящую группу и организовывал совещания по их регулированию; несколько отделов действовали согласованно под руководством этой группы, совместно обсуждая вопросы и распределяя ответственность. Такие инструменты, предназначенные для решения практических задач, отличаются чётким руководством и быстрой реакцией и служат эффективным средством сбалансировки реализации мер и контроля за их законностью.

3.2.2 *Государственные предприятия*

Транзиционные механизмы предлагают более гибкие альтернативы дополнительным платежам за землю при изменении целевого использования земель и недвижимости, позволяя учитывать различные предпочтения в использовании земли в рамках проектов городского обновления. Хотя такой подход носит краткосрочный характер, стимул для всех заинтересованных сторон остаётся значительным. Упрощённые условия застройки позволяют рыночным субъектам получать более высокую добавленную стоимость земли, поэтому интересы сторон, участвующих в разработке соответствующей политики, являются весьма значительными. Для предотвращения злоупотребления политикой, которое может привести к массовому перенаправлению прироста стоимости земли в пользу частного сектора, получателями льгот по крупным проектам обычно ограничивают государственные предприятия (ГЭП). Таким образом, дополнительная доходность продолжает направляться в государственные активы, что эффективно снижает политический риск их потери [22]. В этом смысле ГЭП служат орг

анизационным инструментом, обеспечивающим реализацию политических инноваций на переходных этапах развития.

Более того, ориентация государственных предприятий на стимулирование не ограничивается исключительно максимизацией экономической прибыли. Функциональные специализированные организации (SOE), связанные с местными органами власти, демонстрируют более высокий уровень соблюдения требований и сотрудничества в различных областях — включая перераспределение и передачу ресурсов транспортных компаний, предоставление общественных пространств, обеспечение гарантий в сфере государственных услуг, контроль за эффективностью деятельности, направление привлечения промышленности и локализацию налоговых поступлений; кроме того, они способствуют тому, чтобы рост стоимости земли направлялся преимущественно в пользу общественного сектора региона. Поэтому именно им часто предоставляются преференциальные меры в рамках государственной политики.

3.3 Экономические инструменты: приватизация и бюджетные ассигнования

3.3.1 Приватизация

Как уже отмечалось выше, для снижения риска потери государственных активов в ходе реализации переходных механизмов политика, как правило, склоняется к проектам, реализуемым государственными структурами. Однако с целью повышения эффективности инвестиционной и операционной деятельности, диверсификации инвестиционных рисков и расширения участия различных субъектов необходимо одновременно применять инструменты приватизации для органического интегрирования государственного регулирования с рыночной конкуренцией.

Инструменты приватизации имеют различные формы и не относятся исключительно к изменениям в структуре собственности государственных предприятий. Термин «концессия» как форма приватизации широко применяется в переходных процессах городского обновления. Наиболее распространённая форма заключается в том, что частные предприятия арендуют государственные земельные участки и имущественные активы для коммерческой деятельности или создают совместные предприятия государства и частного сектора в качестве арендодателей и операторов. Управители правами собственности на эти государственные активы пользуются преимуществами в использовании земли по переходным механизмам и передают расширенные операционные полномочия конкретным арендаторам из частного сектора. В указанных случаях стороны концессии обычно делятся рисками: частный сектор несёт технические риски в период строительства и эксплуатации, государственный сектор — риски, связанные с решениями и нормативными актами, а инвестиционные риски зачастую совместно несут обе стороны. Преимущества двукратные: с одной стороны, это способствует оживлению и эффективному использованию существующих государственных активов, а также позволяет использовать более низкую стоимость земли для стимулирования рыночного интереса; с другой стороны, в случае отклонения операционной деятельности арендатора от согласованного курса (например, в отношении общественных взносов или промышленных обязательств) государственное предприятие в качестве владельца активов может своевременно вернуть эти активы, предотвратив дальнейшие потери государственных активов.

3.3.2 Специальные субсидии

Иногда из-за врождённых ограничений рынка (например, при реализации проектов общественного или квазиобщественного интереса) даже при использовании предпочтений в использовании земли, предусмотренных переходными механизмами, предприятия, занимающ

иеся строительством и эксплуатацией проектов, могут не суметь получать достаточного дохода от потребителей для покрытия своих инвестиций, поскольку готовы принимать лишь ограниченные риски. В таких случаях часть субсидий должна быть выделена из государственного бюджета. В то же время путем создания специальных субсидионных фондов правительство может гибко определять виды деятельности и организации, получающие поддержку, тем самым стимулируя инициативы по обновлению, более соответствующие желаемому направлению действий государства.

В качестве примера можно привести район X: с 2018 года в его пределах реализуются специальные субсидиальные фонды для проектов городского обновления. За последние шесть лет было выделено более 30 миллионов юаней на поддержку свыше 20 проектов городского обновления; примерно 65 % этих субсидий поступили частным предприятиям. Статистические результаты показывают, что направление субсидий четко определено: они в первую очередь направлены на создание общественных пространств, улучшение фасадов зданий и модернизацию форматов коммерческой деятельности, при этом акцент делается на ключевых зонах обновления в пределах района. Субсидии прямо адресованы организациям, реализующим проекты — зачастую частным предприятиям, выполняющим функции строительства и эксплуатации, — которые получают от них значительную выгоду. Таким образом, инструмент фискальных субсидий служит эффективным дополнением к инструменту приватизации.

4 Применение, эффекты и последствия переходных путей

4.1 Применение переходных путей

За более чем десятилетие процесса обновления городской среды подход района X к поиску переходных моделей развития эволюционировал от начального этапа — «перехода реки, ощущая камни» — до формирования устоявшихся практик и рабочих процессов с применением комплекса государственных инструментов в координации.

4.1.1 Применение нормативных положений

(1) Основные проекты

В соответствии со статьей 11 район X обычно применяет подход «анализа по отдельным случаям», при котором исполнительное заседание районного правительства или межведомственное совещание, включающее департаменты экономического управления, строительного управления и местные управленческие органы, совместно рассматривают и принимают решения о продлении использования и эксплуатации существующих объектов на выделенных участках земли.

Политика «переходного использования» применяется к выделенным земельным участкам непродуктивного назначения. Для предотвращения потери государственных активов ограничения на использование земли нельзя нарушать произвольно; поэтому все соответствующие проекты должны проходить строгую проверку и подвергаться тщательному принятию решений. Данная политика распространяется на крупные проекты, соответствующие региональной промышленной ориентации, направленные на оживление существующих объектов и предусматривающие благоприятные условия использования земли для проектов с значительным региональным вкладом. Данный подход стал важным инструментом для реализации ключевых проектов городского обновления в районе H. В качестве примера можно привести комплексное обновление района W: из пяти основных проектов три были реализованы в соответствии с политикой «переходного использования», и на совместных межведомственных совещаниях было установлено, что все они включают технологические или культурные предприятия, соответствующие ключевым отраслевым направлениям района.

(2) Соответствующие строительные проекты

В июле 2020 года несколько департаментов района X совместно изучили вопросы определения функциональной корректировки в соответствии с «Документом № 3» и дополнительно классифицировали соответствующие проекты на три категории: «строго запрещённая корректировка», «поддерживаемая» и «условно поддерживаемая» [28]; при этом определение функциональной корректировки для проектов отделочных работ специальной категории осуществлялось по категориям.

В случаях, когда не затрагиваются принципиальные вопросы — такие как ограничения коммерческого использования или требования к совместимости (а именно «соответствующие строительные проекты»), — весьма распространено корректировать функциональное назначение объекта путем применения политики «декорации специальной категории». Данный механизм характеризуется более упрощённой процедурой: он не требует совместного рассмотрения между различными департаментами, а основывается на консультациях с несколькими напрямую заинтересованными органами в зависимости от конкретных условий проекта; оценка регионального вклада проекта адаптируется индивидуально для каждого случая. По состоянию на январь 2023 года район X обработал более 160 проектов отделения специальной категории, при этом некоторые проекты городского обновления позволили повысить уровень комплексного использования пространства именно с использованием этого механизма.

(3) Микропроекты

Микропроекты, как правило, подпадают под политику «поддистриктного оформления». В контексте обновления городских районов такие проекты часто объединяются в масштабные программы обновления всего района, характеризующиеся небольшими размерами отдельных зданий и высокой концентрацией объектов инфраструктуры в пространстве. Наиболее подходящими форматами деятельности для таких программ являются услуги для потребителей; кроме того, значительное количество объектов, изначально предназначенных для некоммерческого использования, также требует оптимизации функциональности. В условиях выполнения требований регистрации и обеспечения надзора за безопасностью, сокращения государственного вмешательства в рыночную деятельность и предоставления рынку возможности играть основную роль можно более эффективно повысить общий уровень внешнего вида торговых зон и их коммерческую активность. В рамках известной программы обновления района Y в округе H недвижимость непромышленного назначения использовалась для культурной пропаганды, предоставления услуг сообществу и предприятиям, а также для других целей, имеющих характер квазипубличного интереса; при этом часто применялась политика «поддистриктной регистрации».

4.1.2 Применение других инструментов

В зависимости от приоритетов соответствующие государственные инструменты применяются по-разному в проектах разного масштаба и типа. Например, государственные платформы активнее участвуют в сложных ключевых проектах, в то время как их участие в более простых строительных проектах и микропроектах ограничено. Аналогично, фискальные субсидии направлены на ключевые направления и проекты по обновлению, одновременно поддерживая микропроекты общественного интереса. Автор в таблице 1 сводит применение различных государственных инструментов к различным типам проектов.

Таблица 1. Применение государственных инструментов в различных проектах

Правительстве		Крупные проек	Подходящие с	Микропроекты
---------------	--	---------------	--------------	--------------

нный инструм ент		ты	троительные п роекты	
Инструменты регулирования	Политические н ормативы	В первую очере дь — «переходн ое использован ие»	В первую очере дь — «декорац ия специальной категории»	В первую очере дь — «подрайо нное подача»
	Планирование обновления из бирательных ок ругов	Ключевой проц есс планирован ия	В процессе учас твует частично.	Краткое описан ие с указанием направления
Организацион ные инструмен ты	Правительстве нный платформ енный сервис	Участвует	Участие ограни чено	Участие ограни чено
	Государственн ые предприя тия	Участвует	Частичное учас тие	Частичное учас тие
Экономически е инструменты	Приватизация	Совместное уча стие	Частичное учас тие	Частичное учас тие
	Фискальная суб сидия	Вовлечённый; п ричастный	Участие ограни чено	Вовлечённый; п ричастный

4.2 Практические эффекты и последствия

В данной статье предпринимается попытка предоставить обобщённую оценку практически х эффектов и последствий переходных подходов с трёх точек зрения: эффективности, соотношения пользы и затрат и управляемости.

4.2.1 Эффективность

Наиболее важным критерием успеха политики и инструментов является их эффективность. С точки зрения эффективности меры по обновлению городской среды в районе Н позволил и достичь выдающихся результатов. Поскольку обновление в районах Y и W началось относительно рано, они в значительной степени сохранили исторический городской ландшафт и жизненную активность повседневной жизни, одновременно постепенно способствуя региональному экономическому оживлению и модернизации промышленности с применением подхода «от отдельных точек к целым районам». Многие ключевые проекты обновления городских территорий получили положительную реакцию общественности и имеют важное демонстрационное значение как в Шанхае, так и на национальном уровне. В этом процессе значительную роль сыграло обновление существующих государственных активов; ресурсы инфраструктурных объектов были широко восстановлены, что внесло существенный вклад в региональное развитие. Общая структура планирования обновления районов сохранялась на протяжении всего периода реализации без существенных изменений. Интегрированное использование государственных инструментов позволило воплотить политику и планы в практику и эффективно достичь поставленных целей.

4.2.2 Коэффициент выгоды

Исходя из эффективности мер, необходимо дополнительно учитывать баланс между выгодами и затратами. С точки зрения соотношения выгод прямые бюджетные расходы правительства включают лишь небольшую сумму специальных субсидий (примерно 30 миллионов ю

аней в период с 2018 по 2023 год) и периодические ассигнования; при этом общий объём инвестиций, использованных в проектах обновления городских территорий, достиг миллиардов юаней. Проекты декорирования специальных категорий привлекли более 50 предприятий; новые компании в период 2021–2022 годов обеспечили налоговые поступления на сумму свыше 1 миллиарда юаней. Транзиционные механизмы эффективно снизили транзакционные издержки, стимулировали активность участников рынка, способствовали реализации проектов городского обновления и привлечению инвестиций в регион, а также способствовали созданию взаимовыгодной ситуации для государственного и частного секторов.

4.2.3 Управляемость

Проблемы управления в ходе реализации проекта также следует учитывать при оценке государственных инструментов. С точки зрения управляемости и внутреннего управления в государственном секторе механизм совместной ответственности создал условия для инноваций в управлении. С момента внедрения механизмов переходного развития в рамках городской реконструкции, с использованием индивидуального подхода и постоянного совершенствования, были разработаны соответствующие системы консультаций, системы совместной оценки, а также системы регулярных собраний и межведомственных конференций; в результате организационная эффективность постепенно повысилась. В области внешнего управления после установления эффективного политического подхода соответствующие правообладатели также имеют стимул регистрировать использование земельных участков через легальные и соответствующие требования каналы, тем самым устраняя недостатки в правах собственности и снижая риски управления. Участки, ранее использовавшиеся неформально или нерегулярно по различным историческим причинам, постепенно подвергаются полному контролю на всех этапах их жизненного цикла. Практические результаты показывают, что, хотя переходные механизмы и соответствующие государственные инструменты потребовали внедрения дополнительных процедур управления, они по-прежнему обладают высокой оперативностью и удобством в использовании.

5 Размышления о справедливости переходных путей

Транзиционные подходы предлагают более гибкие краткосрочные решения для удовлетворения потребностей в быстрой функциональной изменчивости и комплексном пространственном использовании. Однако анализ обновления городских территорий в рамках таких подходов с точки зрения справедливости ставит ряд важных вопросов.

Во-первых, поскольку процесс публичной аукционации и регистрации больше не проводится, а предпочтения в отношении земельных участков и расширенные операционные полномочия предоставляются существующим владельцам прав на недвижимость, какие именно субъекты извлекли выгоду из этих политических льгот? Внесли ли эти получатели выгоды соответствующий вклад?

Во-вторых, поскольку первоначально требуемые дополнительные платежи за земельный надбавочный сбор были отменены, правительство утратило свой наиболее прямой и основной источник бюджетных поступлений в соответствующих проектах. Куда же в конечном итоге направляется дополнительная часть стоимости земли? Как будут обеспечены интересы общественности?

Это вопросы, которые необходимо серьёзно рассмотреть и решить в контексте переходных подходов к обновлению городов и разработке соответствующих государственных инструментов. Исходя из этих вопросов, в данной статье анализируется справедливость таких подходов с трёх уровней значимости.

5.1 Базовая справедливость: сопоставимость вкладов заинтересованных сторон

Первый уровень смысла связан с принципом базовой справедливости, который обычно понимается как «больше труда — больше оплаты; меньше труда — меньше оплаты» [17]. В контексте переходных механизмов городского обновления это означает, внесли ли субъекты, пользующиеся государственными льготами, соответствующий вклад.

Наиболее прямыми *bénéficiaires* данной политики являются владельцы прав на имущество транспортных компаний, пользующиеся льготами в отношении земельных участков. На практике первоначальные переходные механизмы явно склонялись в пользу местных государственных активов, над которыми местные органы власти осуществляли строгий контроль. Однако из-за нехватки ресурсов транспортных компаний в центральных городских районах территориальные ресурсы, находящиеся под полным контролем местных органов власти, сокращаются; следующими объектами воздействия соответствующих мер и политик станут нетерриториальные государственные активы, над которыми контроль со стороны местных властей ограниченнее. К числу более широких получателей выгод от данной политики относятся также операционные и эксплуатационные подразделения транспортных компаний, которые косвенно пользуются льготами по арендной плате; на практике местные органы власти обычно устанавливают для них соответствующие требования к государственным взносам. Местные власти ограничивают права указанных субъектов внесения взносов путем регулирования действий двух вышеупомянутых категорий получателей выгод и через проведение предварительных переговоров, тем самым максимизируя сохранение прироста стоимости земельных участков в регионе. Судя по данным, приведённым в предыдущем обсуждении коэффициентов выгодности, доходы, получаемые *bénéficiaires* страховочной полисы, в целом являются значительными.

Однако из-за сложности формулирования чётких, количественно определённых и строго контролируемых условий взаимодействия по уровню вкладов участников проекта на его начальном этапе текущий подход обычно заключается в фиксации целях правительства в виде протоколов заседаний, отчётов о ходе работы и писем об обязательствах. Такие формы выражения целей характеризуются мягким контролем, поэтому сопоставимость вкладов заинтересованных сторон не гарантирована. На примере статистических данных автора по реализации мер по «декорированию специальных категорий» в районе X за период с 2020 по начало 2023 года среди более чем 40 проектов такого типа, имеющих чётко определённые условия привлечения и промышленные обязательства, более 20 % демонстрировали отклонение от первоначально заявленных промышленных направлений, прекращение деятельности или закрытие предприятий, а также фактический уровень налоговых поступлений значительно ниже ожидаемых значений. Поэтому механизмы оценки эффективности и контроля вкладов получателей выгод, а также механизмы оптимизации использования и прекращения использования страховых услуг должны стать ключевыми направлениями для совершенствования политики.

5.2 Процедуральная справедливость: видимость правил подачи заявок

Второй уровень значений связан с процедуральной справедливостью: на основе разумных целей необходимы справедливые, прозрачные и предсказуемые процедуры для обеспечения достижения поставленных задач [18]. С этой точки зрения к видимости правил применены политики, связанных с переходными механизмами, предъявляются более высокие требования.

Во-первых, все соответствующие политические документы, касающиеся переходных подходов, являются общедоступными; однако это не означает, что они одинаково доступны и реализуемы для всех потенциальных участников, отвечающих требованиям этих документов. При распространении и согласовании политических путей существуют асимметрии в информации. Как правило, территориальные государственные организации обладают информационным преимуществом: они имеют богатый опыт реализации ключевых местных проектов и регулярно взаимодействуют с местными органами утверждения, что позволяет им глубоко понимать пороговые значения и основные условия для получения политических разрешений. Кроме того, когда местные органы власти проводят мобилизационную работу с соответствующими правообладателями в ключевых зонах и проектах по продлению сроков использования земельных участков, они могут активно распространять соответствующую политику и определять пути реализации после переговоров о интересах сторон. Правообладатели, не участвующие в этих процессах, вынуждены самостоятельно получать информацию. Это особенно характерно для политик, предусматривающих более выгодные условия использования земли.

Во-вторых, применение переходных подходов на данном этапе по-прежнему основывается на определённых скрытых принципах. Условия реализации политических путей невозможно точно количественно оценить, а схожие случаи нельзя просто сравнивать или аналогизировать. Во-первых, вклады по различным аспектам — таким как локализация налогообложения, промышленные обязательства, общественная польза, а также приобретение и хранение земельных участков — не поддаются количественному сравнению. Во-вторых, исторические обстоятельства, интересы сторон, а также влияние и активность соответствующих правообладателей тесно переплетены между собой. В-третьих, могут быть связаны функции, обязанности и риски различных подразделений. Под совокупным влиянием этих сложных предшествующих и последующих факторов даже профессиональные государственные органы по утверждению сталкиваются с трудностями в оценке масштабов процесса одобрения; им приходится полагаться на личный опыт отдельных руководителей для индивидуальной проверки каждого случая и могут применять стратегии избегания ответственности — как среди коллег, так и в вышестоящих уровнях управления. В результате проекты, затрагивающие более широкие интересы, обычно требуют всё более длительных предварительных этапов; в ходе этого процесса множество планов проектов остаются нерешёнными или просто откладываются на потом.

В целом реальные *bénéficiaires* переходных механизмов по-прежнему ограничены относительно узким кругом лиц, а прозрачность их правил применения нуждается в улучшении. Необходимо бдительность в отношении риска того, что эти механизмы могут превратиться в «политику скрытых правил», не доступную для общественности, а также в отношении возможности создания условий для поиска выгоды за счёт государственных ресурсов.

5.3 Справедливость, основанная на принципах правосудия: распределение и перераспределение пространственных интересов

Третий уровень смысла — это справедливость на основе принципов правосудия, которая обеспечивает доходы государственного сектора за счёт механизмов распределения и одновременно устраняет существующие несправедливости с помощью механизмов перераспределения, корректно направляя распределение интересов в пользу уязвимых групп [19]. Согласно этому критерию, переходные пути требуют глубокого изучения механизмов распределения и перераспределения пространственных интересов. То, могут ли общественные интер

есы быть в полной мере учтены, должно служить основой для определения того, могут ли переходные пути основываться на принципах справедливости.

(1) Распределение поступлений от налогообложения земли

Теория повторной оценки стоимости предлагает следующий подход: прирост стоимости земли, обусловленный социальным вкладом (например, естественным социально-экономическим развитием, государственным планированием и управлением использованием земель, строительством общественной инфраструктуры), в определённой степени должен возвращаться в государственный сектор для компенсации вложенных средств или поддержки будущих государственных проектов [29]. В предыдущей практике обновления городов в Китае основным способом восстановления стоимости земли было приобретение и хранение земельных участков правительством с последующим их передачей, что позволяло получать доходы от премий за землю и тем самым увеличивать её стоимость. Однако этот подход подавлял инициативу рыночных субъектов в отношении спонтанной трансформации территорий и создавал значительное финансовое давление на правительство [22]. Механизм восстановления стоимости в рамках переходных моделей в первую очередь основывается на вкладах реализующих сторон; результаты деятельности государственного сектора проявляются преимущественно в увеличении бюджетных поступлений — в частности, доходов от аренды и налогов.

Что касается доходов от аренды, возьмём в качестве примера обновление территории Precinct Y: компания по культурному развитию, выступавшая координирующей организацией процесса обновления, арендовала и переоборудовала государственные торговые помещения и объекты недвижимости по обе стороны территории Precinct Y, в основном с использованием механизма «поддистриктного подачи заявок». Изначально количество торговых точек в этом районе сокращалось, а уровень арендной платы оставался низким. В течение первых трёх лет процесса обновления район X сдавал в аренду объединённые ресурсы государственных торговых центров координирующему органу по обновлению по скидкам ниже оценочных стоимости; арендная плата ежегодно увеличивалась. В последующие годы район функционировал преимущественно на основе модели контента и трафика; став известным модным районом, он постепенно интегрировался в программу обновления района G, ориентированную на технологическую отрасль. По мере развития молодых креативных и технологических компаний в окрестностях уровень регионального потребления вырос; конечные арендаторы сдавали помещения по ценам выше, чем у премиальных арендодателей соседних районов, при этом фактические арендные ставки постоянно оставались на высоком уровне. В последние годы арендная плата, взимаемая государственными организациями с координирующего органа, постепенно повышается до уровня, сопоставимого с платой премиальных перевозчиков в аналогичных регионах, что способствует рентабельному оживлению государственных активов и увеличению доходов от аренды для государственного сектора. В целом как государственный, так и частный секторы достигли взаимовыгодного результата в ходе обновления городской инфраструктуры по переходным моделям развития.

Что касается налоговых поступлений, возьмём в качестве примера проект обновления района Г: высокотехнологичная инвестиционная компания, выступающая в роли исполнительного и операционного субъекта обновления, реконструировала около 8000 м² офисных помещений в окрестностях района (в основном представляющих собой разрозненные объекты государственной собственности), инвестировала в развитие, поддерживала и привлекла почти 20 технологических предприятий (в основном специализирующихся на искусственном и

нтеллекте) (Таблица 2). Только в 2022 году проект обеспечил общий налоговый доход в размере почти 75 миллионов юаней. Поскольку проект находится на начальной стадии, а инкубируемые предприятия ещё не достигли стабильного развития и роста, накопленный налоговый доход пока недостаточен для покрытия потери от поступлений от льготных земельных премий. Однако со временем предприятия, приносящие налоги, и новые технологические отрасли, которые он способствует развитию, смогут внести вклад в устойчивое долгосрочное развитие региона.

(2) Перераспределение прав на использование пространства

Перераспределение может осуществляться в различных формах; в данной статье основное внимание уделяется перераспределению прав на использование пространства. Например, безвозмездная преобразование рассеянных, малоэффективных или неиспользуемых земель и объектов для использования в проектах общественного или квазиобщественного интереса представляет собой форму пространственного перераспределения со стороны государственного сектора в пользу уязвимых групп населения — пожилых людей, лиц с ограниченными возможностями или заболеваниями, безработных и других. Например, проекты, отнесённые к категории «поддерживаемые» в процессе утверждения отделений специальных категорий отдела X, в основном относятся к проектам общественной пользы — таким как культурные центры сообществ, спортивные центры, медицинские центры, базы общественного обучения и школы специального образования; для них органы утверждения обычно выдают официальные заключения о поддержке без дополнительных пояснений. Ещё один пример — поощрение проектных организаций к передаче части своих прав собственности в пользу общественных открытых пространств за счет субсидий: например, открытие ранее закрытых дворов, преобразование зданий, обращённых к улице, в аркады или обеспечение круглосуточного доступа населения к крышам зданий и вертикальным зелёным зонам. Такая форма перераспределения пространства широко распространена в проектах государственно-частного партнёрства.

Таблица 2. Список предприятий, подвергающихся трансформации в рамках проекта обновления блока G (анонимизированный)

Название предприятия	Технологическая компания	Предприятие, сертифицированное по стандартам искусства и интеллекта	Зарегистрированный капитал / 10 000 юаней	Кумулятивный диапазон налогов на уровне района / 10 000 юаней	Кумулятивный общий налоговый диапазон / 10 000 юаней
Компания Technology Group Co., Ltd.	Да	Да	~25	10–100	1,000+
Б. Микроэлектронная компания с ограниченной ответственностью	Да	Да	~3,600	10–100	100–1,000
Компания по информационным технологиям ООО	Да	Да	~1,100	10–100	100–1,000
Компания D Technology Co., Ltd.	Да	Да	~170	0–10	10–100

Компания E Information Technology Co., Ltd.	Да	Да	~240	0–10	0–10
Компания по услугам в области интеллектуальной собственности ООО			~2,000	0–10	0–10
Компания Qantech (Шанхай) ООО	Да		~100	0–10	0–10
Компания по управлению предприятиями Н ООО			~750	0–10	0–10
Шанхайское отделение компании Jiaxing Technology Co., Ltd.	Да		—		10–100
Компания J Technology Co., Ltd.	Да		~200	Нет	0–10
Компания K Technology Co., Ltd.	Да	Да	~100	Нет	0–10
Компания L Technology Co., Ltd.	Да	Да	~1,200	Нет	0–10
Компания M Internet of Things Co., Ltd.	Да		~150	Нет	0–10
Компания N Intelligent Technology Co., Ltd.	Да		~5,200	Нет	0–10
Шанхайское отделение компании O Technology Co., Ltd.	Да		—	Нет	0–10
Компания P Intelligent Technology Co., Ltd.	Да		~2,000	Нет	0–10
Шанхайское отделение компании Q Vision Technology Co., Ltd.	Да		—	Нет	
Компания R Intelligent Technology Co., Ltd.	Да		~100	Нет	Нет

Источник данных: Опрос предприятий

5.4 Zusammenpok размышлений о доле участия

С макроэкономической точки зрения подходы к переходному развитию демонстрируют хорошие результаты: с одной стороны, они способствуют эффективному использованию земельных ресурсов, а с другой — сохраняют гибкость для корректировок и возможного прекращения реализации таких мер в любой момент, тем самым частично снижая потери государственных активов, вызванные однократной спекуляцией на рынке земли, основанной на инвестициях капитала. Для предприятий, являющихся основными *bénéficiaires* данной политики,

большинство из них внесло соответствующий вклад в региональное экономическое развитие и общественное благо, взаимно распределив обязанности по вопросам прав на пространственное развитие. Для общественности часть прироста стоимости земли была возвращена государственному сектору, что заложило прочный фундамент для защиты общественных интересов и социальной перераспределения благ, а также обеспечило более широкий доступ к общественным пространствам и объектам государственного обслуживания за счёт перераспределения прав на использование территорий.

С детальной точки зрения переходные механизмы могут порождать определённые проблемы в стандартизированном управлении, в частности вопросы равенства и видимости правил применения политики. Три уровня справедливости теоретически дополняют друг друга и вместе образуют комплексное понятие «справедливости». Однако на практике иногда возникают противоречия, которые трудно согласовать одновременно. Рекомендуется дальнейшее укрепление институциональной структуры на практике путем тщательного анализа взаимосвязей между тремя уровнями справедливости.

Во-первых, базовая справедливость должна служить отправной точкой, гарантируя, что субъекты, пользующиеся государственными льготами, вносят соответствующий вклад. В противном случае необходимо обеспечить своевременный выход из таких режимов для предотвращения дальнейших потерь и расточительства ресурсов операторов. В частности, следует дополнительно усовершенствовать механизмы оценки эффективности и контроля за внесением взносов *bénéficiaires*, а также механизмы оптимизации использования ресурсов операторов и их вывода из этих режимов.

Во-вторых, основой должно служить процедурная справедливость. Справедливые и прозрачные процедуры способствуют повышению легитимности принятия решений. Особенно в проектах по продлению сроков действия, имеющих преимущественно коммерческий характер, необходимо дополнительно усилить симметрию информации, чётко определить социальные обязательства, соответствующие предпочтениям государственной политики, а частным предприятиям — предоставить более широкие возможности для конкуренции. Даже в случаях, когда ограничения ресурсов и предпочтения государственной политики неизбежны, правила приоритетирования и критерии оценки должны быть чётко определены для обеспечения того, что процессы принятия решений основываются на доказательствах и поддаются отслеживанию.

Наконец, справедливость, основанная на принципах правосудия, должна служить механизмом балансировки. В проектах, ориентированных на общественные интересы или сопряжённых с высокими рисками, государственные предприятия несут более значительные стратегические и социальные обязанности, что способствует повышению доходности государственного сектора. Политические привилегии, предоставляемые местными властями в таких проектах, могут рассматриваться как компенсация и поддержка за дополнительные обязательства, возложенные на государственные предприятия.

6 Заключение и перспективы

В эпоху развития, основанного на акциях, системе планирования Китая срочно необходимо в определённой степени преодолеть жёсткие ограничения и обеспечить большую гибкость в ответ на практические потребности социально-экономического развития и обновления городов. Соответствующий политический подход сместился от обязательных и прямых методов к более стимулирующим, коммуникативным, договорным и динамически адаптивным подходам. В результате появились переходные пути обновления городов. Данный новый по

дход к политике обладает прочными практическими основами, требует срочной эмпирической проверки и глубоких реформ; связанные исследования имеют значительные перспективы применения.

Будучи центральным городским районом мегаполиса, который относительно рано перешёл на этап развития, основанного на использовании недвижимости, район X активно исследует инновационные подходы в процессе трансформации. На основе эмпирических исследований автор установил, что на основе таких политических подходов, как «переходное использование земель», «декоративные меры для специальных категорий объектов» и «подразделение территорий по районам», район X реализовал ряд проектов городского обновления различного характера и масштаба с использованием переходных механизмов; при этом проектным организациям предоставлялись различные предпочтения в отношении использования земли, что способствовало значительному возрождению государственной собственности в районе, привлечению промышленных налоговых поступлений и улучшению качества общественных услуг.

В процессе достижения поставленных целей район X использовал ряд государственных инструментов — регулирующие, организационные и экономические. Эти инструменты применяются с различной степенью акцента в проектах разного масштаба и типа. Интегрированное применение этих государственных инструментов позволило воплотить политику и планы в практику, эффективно достичь поставленных целей, снизить транзакционные издержки, мобилизовать активность участников рынка и способствовать созданию взаимовыгодной ситуации для государственного и частного секторов. В то же время соответствующие инструменты продемонстрировали высокую оперативность и удобство управления.

Анализируя справедливость подходов района X, автор приходит к выводу, что с макроперспективы переходные механизмы оказывают положительное влияние на все группы заинтересованных сторон; однако с детальной точки зрения в стандартизированном управлении этими механизмами ещё имеется пространство для улучшений. Для устранения внутреннего противоречия между тремя аспектами справедливости, которые трудно согласовать одновременно, в статье предлагается дополнительный подход к институциональному дизайну: установление базовой справедливости в качестве отправной точки, процедуральной справедливости — как основы и справедливости, основанной на принципах правосудия, — как механизма балансировки; при этом различные аспекты учитываются и приоритизируются в зависимости от коммерческих и социальных характеристик конкретных проектов. В коммерчески ориентированных проектах необходимо дополнительно усилить симметрию информации, чётко определить социальную ответственность в соответствии с приоритетами государственной политики и постепенно предоставлять частным предприятиям больше возможностей для участия. В проектах, направленных на общественное благо, государственные предприятия обеспечивают более надёжную поддержку услугам общественного интереса и развитию местной экономики; поэтому политическая поддержка может рассматриваться как компенсация дополнительных инвестиций, внесённых государственными компаниями.

В целом обновление городов посредством переходных моделей представляет собой перспективный подход; государственные инструменты сыграли важную и положительную роль в преобразовании политических намерений в реальные действия и достижении целей городского обновления. В то же время переходные механизмы и соответствующие государственные инструменты, являясь формой практики в рамках динамичного процесса управления, должны постоянно переосмысливаться и пересматриваться с точки зрения их значимости и л

егитимности на фоне изменяющейся социально-экономической среды и постоянно меняющейся политической обстановки. В данной статье предлагается аналитическая модель, основанная на теории государственных инструментов и теории справедливости, для описания и объяснения процесса урбанистического обновления в условиях переходных моделей развития; целью исследования является выявление практических проблем, а также формулирование реалистичных выводов и рекомендаций. Ограничение статьи заключается в том, что она основана на анализе данных из ограниченной области практики. Фактически технические вопросы и противоречия, возникающие при переходе от старых к новым политикам, относятся к сфере местных знаний; для достижения понимания и практического применения на макроуровне требуется более широкое и глубокое изучение разнообразных примеров. В этом смысле данное исследование имеет значительный потенциал для расширения и уточнения.

Справочные материалы

- [1] Инь Вэйна, Гу Ин, Ши Лу. Пути обновления центральных городов Дельты реки Янцзы с точки зрения управления: наблюдения на основе практики в Шанхае, Ханчжоу, Нанкине и Хэфэе [J]. *City Planning Review*, 2023(3): 85–91.
- [2] LI Yun, WEN Haoying, LUO Jia, и др. Эволюция политики и практика защиты общественных интересов с точки зрения предоставления общественных благ: исследование случая городского обновления в Шэньчжэне [J]. *City Planning Review*, 2024(2): 71–79.
- [3] ZHAO Min, ZHAO Yanjing, LIU Zhi, и др. Академический симпозиум на тему «Обновление городов с использованием устойчивых государственных финансов» [J]. *City Planning Review*, 2024(3): 1–9.
- [4] Чжао Яньцзин, Шэнь Цзе. Освоение стоимости и передача богатства: лежащая в основе финансовая логика обновления городов [J]. *City Planning Review*, 2023(5): 20–28.
- [5] Чжоу Гуанькунь, Чжуо Цзянь. Теоретический логический анализ и институциональная основа передачи и вознаграждения прав на развитие в контексте обновления городов [J]. *City Planning Review*, 2023(3): 66–74.
- [6] Лян Лэтянь. Сравнительное исследование механизмов оценки стоимости земли в системах градостроительного планирования Китая и Великобритании [C]. Общество городского планирования Китая, Народное правительство города Чэнду. Пространственное управление для высококачественного развития: Труды ежегодной национальной конференции по планированию 2020 года (04. История и теория городского планирования), 2021.
- [7] Янь Шусинь, Ван Чжиин, Ли Цзяньань. Меры по обновлению городской среды: конотация, логика и системная структура [J]. *City Planning Review*, 2023(1): 62–68.
- [8] Постоянный комитет Шанхайского городского народного конгресса. Положение города Шанхая о обновлении городской среды (утверждено на 34-м заседании 15-го Постоянного комитета Шанхайского городского народного конгресса 25 августа 2021 года) [S]. 2021.
- [9] Шанхайское муниципальное управление по планированию и природным ресурсам. Уведомление о публикации Правил реализации программы городского обновления и использования земельных ресурсов города Шанхай (в экспериментальном порядке) [N]. 2022.
- [10] PAN Xiaodong, YIN Jun, GU Shu, и др. Эволюция механизмов обновления существующих промышленных земель в Шанхае с точки зрения прав собственности: исследование района Цзиньань [J]. *City Planning Review*, 2022(S2): 174–178.
- [11] Чжоу Цзянь, Янь Шусинь, Ван Чжиин. Размышления о совершенствовании системы обновления городской среды Шанхая [J]. *City Planning Review*, 2019(1): 20–26.

- [12] ВУ Чжицян. Двенадцать основополагающих принципов обновления городской среды [J]. *City Planning Review*, 2024(3): 16–23.
- [13] Чэнь Пэн. Исследование механизмов стимулирования городского обновления в исторических зонах охраны Шанхая с целью содействия его реализации [J]. *City Planning Review*, 2024(2): 80–89.
- [14] Чэнь Чжэньмин. Введение в инструменты государственного управления [М]. Пекин: Издательство Пекинского университета, 2009.
- [15] Комиссия Гикерка. Скандал вокруг льгот по уходу за детьми в Нидерландах [DB/OL]. https://en.wikipedia.org/wiki/Dutchchildcarebenefits_scandal, 20.05.2024.
- [16] Ведунг, Э. Инструменты политики: типологии и теории [М]. // Бемелманс-Видек М. Л., Рист Р. К., Ведунг Э. и др. Инструменты политики и их оценка. Нью-Джерси: Transaction Publishers, 1998.
- [17] Адамс Дж. С. К пониманию неравенства [J]. *Журнал аномальной и социальной психологии*, 1963, 67(5): 422–436.
- [18] Тибаут Дж. У., Уолкер Л. Процедурная справедливость: психологический анализ [М]. Хилсдейл, Нью-Джерси: Ирлбаум, 1975.
- [19] Ролз Дж. Теория справедливости [М]. Кембридж, штат Массачусетс: Издательство Белкнап при Гарвардском университете, 1971.
- [20] Чжан Чжихао. Оценка экологической значимости планировки городских парков и зелёных зон [Диссертация]. Шаньдунский университет строительства, 2023.
- [21] Цзян Фандун. Пересмотр вопроса переселения: как аспект справедливости пространственного развития [С]. В: Общество городского планирования Китая, Народное правительство города Дунгуань. Устойчивое развитие и рациональное планирование: Труды ежегодной национальной конференции по планированию 2017 года (02. Обновление городов). 2017: с. 9.
- [22] Ху Инцзе, Лу Бинь. Механизм восстановления стоимости и анализ его эффективности при обновлении промышленных земель в Китае [J]. *Urban Development Studies*, 2016, 23(4): 61–66.
- [23] Муниципальное народное правительство Шанхая. Уведомление Генерального управления Муниципального народного правительства Шанхая о принятии ряда мер по стимулированию эффективных инвестиций и стабилизации экономического развития в городе Шанхай [N]. 2020.
- [24] Шанхайская муниципальная комиссия по жилищному и городскому-сельскому развитию. Меры по реализации управления проектами отделки и реконструкции зданий в Шанхае [S]. 2020.
- [25] Шанхайская комиссия по жилищному и городскому-сельскому развитию. Серия дополнительных пояснений (I) к мерам реализации управления проектами отделки и реконструкции зданий в Шанхае [OB/OL]. 12.05.2020. <https://zjw.sh.gov.cn/zcjd/20200512/32ef46815c044faebf5aab65b72f41fe.html>
- [26] Муниципальное народное правительство Шанхая. Уведомление Генерального офиса Муниципального народного правительства Шанхая о передаче Руководящих указаний Комиссии по строительству и транспорту города Шанхая и пяти других ведомств относительно дальнейшего совершенствования системы управления строительными проектами в городе [N]. 2012.
- [27] Народное правительство района Х. Уведомление о передаче «Мнений по реализации мер по дальнейшему укреплению безопасности производства на строительных объектах в районе Х (пилотная версия)», разработанных Комиссией по управлению строительством района [N]. 2019.

[28] Управление планирования и природных ресурсов района X. протокол рабочего совещания по вопросу определения функциональной перестройки проектов отделки и реконструкции [R]. 2020.

[29] Цай Сяо, Лю Вэйдун. Обзор международных исследований по управлению доходами от государственных земельных ресурсов [J]. China Real Estate, 2017(21): 71–80.

Пересмотрено: сентябрь 2024 года

Ai 辅助翻译